

**IMPLEMENTASI PERDA NOMOR 13 TAHUN 2003
TENTANG PENGELOLAAN TEMPAT PEMAKAMAN DAN
PENYELENGGARAAN PEMAKAMAN JENAZAH
(Studi Di Dinas Kebersihan Dan Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya)**

TUKIMAN

Adm.Publik FISIP-UPN"Veteran"Jatim

INTISARI

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Dimana sumber datanya berasal dari *key informan* yang ditentukan dengan teknik *snowball sampling*. Penelitian ini dilakukan di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya, M.I. Karang Tembok (Surabaya Utara), M.I. Tembok Gede (Surabaya Pusat), M.I. Putat Gede (Surabaya Pusat) dan M.I. Ngagel Rejo (Surabaya Selatan).

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2003 belum dapat secara maksimal diterapkan dalam pelaksanaan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Pada fokus pertama mengenai pengelolaan tempat pemakaman (pemesanan petak tanah makam, bagi orang yang belum meninggal) menunjukkan bahwa masih adanya praktek pemesanan petak tanah makam oleh pegawai cabang makam, hal ini menunjukkan bahwa Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2003 belum dapat dilaksanakan dengan baik dan efektif. Sedangkan fokus kedua adalah penyelenggaraan pemakaman jenazah (pemakaman tumpangan) berdasarkan observasi di lapangan menunjukkan ketidaksesuaian antara Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2003 yang mana batas paling singkat dilakukannya pemakaman tumpangan adalah 3 tahun, tetapi pada kenyataannya belum sampai 3 tahun, pemakaman tumpangan sudah dilakukan oleh pihak keluarga.

Kata kunci : *pengelolaan tempat pemakaman, penyelenggaraan pemakaman jenazah*

PENDAHULUAN

Surabaya adalah kota budaya, pendidikan, pariwisata, maritim, industri dan perdagangan yang mengalami perkembangan pesat. Akibat perkembangan yang sangat pesat pemukiman penduduk semakin padat, sehingga lahan semakin sempit.

Ledakan jumlah penduduk menjadi suatu kenyataan yang lumrah di berbagai kota. Keadaan ini berakibat semakin tidak berimbangnya jumlah penghuni dengan daya dukung dan daya tampung yang dimiliki kota. Penyediaan rumah, lingkungan yang sesuai dengan kebutuhan hidup, lapangan kerja produktif menjadi kebutuhan mendesak yang tidak begitu mudah dipenuhi manajemen perkotaan. Pertambahan penduduk kota yang drastis, mau tidak mau harus diwadahi dengan perkembangan dan

pertumbuhan kota yang dinamis, yang menuntut perubahan peruntukkan lahan atau ruang, sarana dan prasarana perkotaan.

Berbagai masalah sosial pun menjadi beban kota Surabaya akibat terlalu padat penduduk, yaitu tingginya kriminalitas, kesulitan air bersih, sampai kesulitan mencari lahan pemakaman. Disebutkan juga, ada tiga kecamatan di kota Surabaya yang terlalu padat, yaitu Kecamatan Sawahan, Tambaksari dan Semampir yang penduduknya mencapai 22 ribu per 1 kilometer persegi. Idealnya, kepadatan tiap kecamatan di kota Surabaya maksimal 8.000 penduduk tiap satu kilometer persegi. (Tempo Interaktif, 17 November 2004).

Pada saat kebutuhan akan ruang untuk berbagai aktivitas kehidupan perkotaan semakin tinggi, maka perebutan ruang diperkotaan diarahkan bagi pemenuhan berbagai kebutuhan orang yang masih hidup.

Sebagian besar perhatian Pemerintah Kota dalam perencanaan dan pelaksanaannya diprioritaskan untuk memenuhi fungsi ini. Karena kebanyakan ruang digunakan untuk orang yang masih hidup, maka lahan atau tempat untuk pemakaman semakin lama semakin sempit.

Pengelolaan lahan atau tempat pemakaman umum ini menarik untuk dikaji lebih lanjut. Hal ini karena Tempat Pemakaman Umum (TPU) diakui atau tidak merupakan salah satu fasilitas yang harus dimiliki suatu kota. Dimana budaya masyarakat Indonesia yang lebih familier dengan tradisi memakamkan jenazah dibanding dengan cara penanganan lain (misalnya diperabukan atau dikremasi), mengharuskan perencanaan tata kota untuk menyisihkan sebagian lahan yang ada, serta dalam perkembangan kota dimana pertumbuhan penduduk yang meningkat pesat yang juga diikuti dengan jumlah kematian yang meningkat, menjadikan kebutuhan akan lahan atau TPU meningkat pula. Sementara itu disisi lain kegiatan yang bersifat ekonomis seperti perdagangan, perkantoran dan sebagainya juga semakin sulit untuk mencari lahan.

Penanganan penggunaan lahan makam, ditangani oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan, yang berada dibawah naungan Pemerintah Kota Surabaya yang berdiri sejak tahun 1989 dan berlokasi di Jalan Menur No. 31 Surabaya, telepon (031) 5967387.

Di kota Surabaya ada 13 TPU yang dikelola oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya, yang terdiri dari 11 TPU lama dan 2 TPU baru. Berdasarkan observasi di lapangan, yaitu adanya pemakaman tumpangan dan pemesanan petak tanah makam, ada 4 lokasi makam yang diteliti, yaitu M.I. Karang Tembok (Surabaya Utara), M.I. Tembok Gede (Surabaya Pusat), M.I. Putat Gede (Surabaya Pusat) dan M.I. Ngagel Rejo (Surabaya Selatan). Makam-makam tersebut mengalami penumpangan jenazah antara 4 sampai 5 jenazah.

Pemakaman adalah serangkaian kegiatan yang meliputi kegiatan administrasi

pemakaman, pengaturan lokasi makam, pengkoordinasian dan pemberian bimbingan atau petunjuk serta pengawasan terhadap pelaksanaan pemakaman.(Perda Pemerintah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah, hal 5).

Pemakaman adalah kegiatan penyelenggaraan pemakaman jenazah serta segala kegiatan yang meliputi penyediaan sarana dan prasarana guna mewujudkan terselenggaranya pemakaman jenazah yang tertib dan sehat ditaman pemakaman yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah. (SK Walikota Surabaya Nomor 34 Tahun 2001 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Pertamanan Kota Surabaya, hal 2).

Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa pemakaman adalah serangkaian kegiatan penyelenggaraan pemakaman jenazah, yang meliputi kegiatan administrasi pemakaman, pengaturan lokasi makam, pengkoordinasian dan pemberian bimbingan atau petunjuk serta pengawasan terhadap pelaksanaan pemakaman, guna mewujudkan terselenggaranya pemakaman jenazah yang tertib dan sehat ditaman pemakaman yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah.

Minimnya lahan pemakaman dan tidak adanya kesadaran masyarakat untuk memakamkan jenazah di TPU lainnya, khususnya di kota Surabaya. Mengakibatkan terjadinya pemakaman tumpangan dan adanya pemesanan petak tanah makam, bagi orang yang belum meninggal. Selain penempatannya yang tidak teratur, maka perlu adanya penyediaan tempat pemakaman dan pengaturan tempat pemakaman dengan memperhatikan pertumbuhan penduduk dan perkembangan kota.

Sehubungan dengan hal tersebut, Pemerintah Kota Surabaya telah menyediakan lahan pemakaman, tetapi dalam hal pengaturan lahan pemakaman belum dilaksanakan. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Perda Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah.

Dari berbagai kegiatan yang dilaksanakan dalam Perda Nomor 13 Tahun 2003 ada dua indikator kunci yang sangat mendukung bagi keberhasilan pelaksanaan Perda Nomor 13 Tahun 2003, yaitu pengelolaan tempat pemakaman dan penyelenggaraan pemakaman jenazah.

Implementasi program memegang peranan penting bagi keberhasilan program dan keberlangsungannya untuk masa yang akan datang, jika implementasinya gagal maka tujuan program tidak akan bisa tercapai dan program yang telah dijalankan akan menjadi sia-sia.

Implementasi Perda Nomor 13 Tahun 2003 tentang pengelolaan tempat pemakaman dan penyelenggaraan pemakaman jenazah akan mempengaruhi keberhasilan Perda Nomor 13 Tahun 2003 secara keseluruhan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Keberhasilan implementasi salah satunya dapat diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan (Ripley dan Franklin dalam Tangkilisan, 2003:21). Dalam pengelolaan tempat pemakaman keberhasilan implementasi dapat dilihat dari kelancaran rutinitas kegiatannya, seperti pengelolaan lahan atau tanah, misalnya tidak adanya pemesanan petak tanah makam, bagi orang yang belum meninggal. Sedangkan untuk penyelenggaraan pemakaman jenazah dapat dilihat dari kelancaran rutinitas kegiatannya, misalnya dalam memakamkan jenazah, tidak terjadi pemakaman tumpangan.

Untuk pelaksanaan pemakaman jenazah disinyalir partisipasi warga tidak perlu diragukan, sehingga diharapkan dengan partisipasi yang besar dari warga, pelaksanaan pemakaman jenazah akan berhasil sesuai apa yang diharapkan.

Akan tetapi perlu diperhatikan bahwa pelaksanaan penggunaan lahan makam harus sesuai dengan yang telah diatur, tidak boleh menyimpang, sehingga tujuan yang diharapkan bisa tercapai.

Seharusnya masyarakat tidak lagi mempunyai persepsi yang salah mengenai penggunaan lahan makam sebelum pelaksanaan pemakaman jenazah telah

dijelaskan bahwa penggunaan lahan makam telah diatur dalam Perda Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya.

Selain itu telah ada makam baru, berdasarkan SK Walikota Nomor 18 Tahun 1999. Tentang makam Keputih seluas ± 55 Ha, di kawasan Surabaya Timur dan berdasarkan SK Walikota Nomor 75 Tahun 1999. Tentang makam Babat Jerawat seluas ± 10 Ha, di kawasan Surabaya Barat.

Secara konseptual, penelitian yang dilakukan adalah untuk mengetahui implementasi Perda Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya, untuk tujuan itu peneliti menggunakan proses implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn yang terdiri dari enam kategori, yaitu:

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan;
2. Sumber-sumber kebijakan;
3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan;
4. Karakteristik-karakteristik badan-badan pelaksana;
5. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik;
6. Kecenderungan pelaksana-pelaksana.

METODOLOGI PENELITIAN

Dalam penelitian ini yang menjadi lokasi penelitian adalah di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya, karena dinas ini yang telah ditetapkan sebagai pelaksana Perda Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah dan 4 lokasi makam, yaitu M.I. Karang Tembok (Surabaya Utara), M.I. Tembok Gede (Surabaya Pusat), M.I. Putat Gede (Surabaya Pusat) dan M.I. Ngagel Rejo (Surabaya Selatan). Teknik analisa data

yang digunakan dalam penelitian ini adalah model analisa interaktif (*interactive model of analysis*) yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (1993:15-21)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penyelenggaraan Pemakaman (Pemakaman Tumpangan)

Penyelenggaraan pemakaman mengatur tentang pemakaman tumpangan, yang didasarkan pada Perda No. 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah, terutama pasal 13 yaitu:

1. Tiap petak tanah makam di tempat pemakaman umum dapat dipergunakan untuk pemakaman tumpangan, kecuali apabila keadaan tanahnya tidak memungkinkan;
2. Pemakaman tumpangan dilakukan diatas suatu petak makam anggota keluarga dan apabila bukan anggota keluarga, harus ada izin atau pernyataan tidak keberatan secara tertulis dari keluarga ahli waris atau pihak yang bertanggung jawab atas jenazah yang ditumpangi;
3. Pemakaman tumpangan dapat dilakukan diatas atau disamping jenazah yang telah dimakamkan, dengan ketentuan bahwa jarak antara jenazah dengan permukaan tanah minimal 1 (satu) meter;
4. Pemakaman tumpangan dapat dilakukan sesudah jenazah lama dimakamkan dalam waktu paling singkat 3 (tiga) tahun.

Dalam penyelenggaraan pemakaman harus mematuhi peraturan yang telah dibuat oleh Pemerintah Kota Surabaya dan Dinas Kebersihan dan Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya. Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah, dibagi menjadi :

1. Penggalian Tanah Makam;
2. Penimbunan Tanah Makam.

Penelitian ini dilakukan di 3 lokasi pemakaman, yaitu : M.I. Karang Tembok (Surabaya Utara), M.I. Tembok Gede (Surabaya Pusat), dan M.I. Ngagel Rejo (Surabaya Selatan). Pelaksanaan pemakaman tumpangan dilakukan, baik didalam kota ataupun diluar kota dengan syarat-syarat, tujuan dan batas waktu yang diungkapkan oleh Bapak Suparmin, selaku Koordinator Makam Dinas Kebersihan dan Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya sebagai berikut :

“Pemakaman tumpangan dilakukan diatas atau disamping jenazah lama, syaratnya sama, hanya menambah Surat Keterangan Kematian dari Dinas Kesehatan sewaktu meninggal, tetapi jika masih mempunyai KTP asal daerahnya, tidak memakai surat tersebut. Tujuannya.....supaya bisa berkumpul dengan keluarga Banyaknya pelaksanaan pemakaman tumpangan. Dilakukan ± 3 tahun. Karena ada keluarganya, kalau tidak ada ya tidak boleh”. (Hasil wawancara pada tanggal 21 April 2006).

Bapak Arif Wijaya, selaku Kepala Urusan Pelayanan Pemakaman dan Ketertiban Makam Dinas Kebersihan dan Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya menyatakan sebagai berikut :

“Diatas atau disamping jenazah lama. Sama dengan pemakaman biasanya, hanya ditambah Surat Keterangan Kematian dari Dinas Kesehatan setempat. Mengikuti keinginan keluarganya. Masih melayani. Mempermudah ziarah. Banyak pemakaman tumpangan. Minimal 3 tahun”. (Hasil wawancara pada tanggal 29 April 2006).

Dari beberapa hasil wawancara diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pemakaman tumpangan dilakukan diatas atau disamping jenazah lama keluarganya, agar bisa berdekatan. Jika tidak ada, tidak boleh. Dengan batas waktu 3 tahun.

Dalam pelaksanaan pemakaman tumpangan di cabang makam Kota Surabaya disajikan dalam tabel 1 sebagai berikut :

Tabel 1.
Pemakaman Tumpangan di Cabang Makam Kota Surabaya

| No | Cabang Makam | Luas (Ha) | Keterangan |
|-----|--|-----------|---------------------------|
| 1. | M.I. Kalianak (Surabaya Utara) | 7 | 2 tumpangan jenazah |
| 2. | M.I. Karang Tembok (Surabaya Utara) | 8,5 | 5 tumpangan jenazah |
| 3. | M.I. Tembok Gede (Surabaya Pusat) | 13 | 4 tumpangan jenazah |
| 4. | M.I. Ngagel Rejo (Surabaya Selatan) | 6 | 4 tumpangan jenazah |
| 5. | M.I. Asem Jajar (Surabaya Pusat) | 2,8 | 2 tumpangan jenazah |
| 6. | M.U. Kapas Krampung (Surabaya Timur) | 9 | 2 tumpangan jenazah |
| 7. | M.U. Wonokusumo Kidul (Surabaya Utara) | 7,1 | - |
| 8. | M.U. Putat Gede (Surabaya Pusat) | 13,6 | - |
| 9. | M.K. Peneleh (Surabaya Pusat) | 4,5 | Tertutup sejak tahun 1955 |
| 10. | M.K. Kembang Kuning (Surabaya Selatan) | 34,08 | 2 tumpangan jenazah |
| 11. | M.T. SimoKwagean (Surabaya Selatan) | 12,42 | 2 tumpangan jenazah |
| 12. | M.U. Keputih (Surabaya Timur) | 27,95 | - |
| 13. | M.U. Babat Jerawat (Surabaya Barat) | 8,5 | - |

Sumber : Dinas Kebersihan dan Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya

Pemakaman tumpangan di Kota Surabaya sudah sangat banyak, terutama di M.I. Tembok Gede, dikarenakan minimnya lahan makam di Kota Surabaya.

Tidak diperbolehkannya pemakaman tumpangan belum sampai 3 tahun diungkapkan oleh Ibu Tri Rismaharini, selaku Kepala Dinas Kebersihan dan Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya sebagai berikut :

“Dicarikan tempat lain karena kasihan yang menggali. Kita kan tidak tahu, jenazah yang lama punya penyakit menular atau tidak”. (Hasil wawancara pada tanggal 19 April 2006).

Pernyataan yang sama diungkapkan Bapak Ruchin, selaku Kepala Cabang Makam Karang Tembok sebagai berikut :

“Ya.....dicarikan tempat lain yang kosong. Kalo keluarganya tidak setuju ya terpaksa dilakukan pemakaman

tumpangan dan itu sudah menjadi resiko penggali makam, kita hanya berharap agar tidak terjadi sesuatu hal dan penularan penyakit dari jenazah lama ”. (Hasil wawancara pada tanggal 26 April 2006).

Dari beberapa hasil wawancara diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pemakaman tumpangan, jika belum sampai 3 tahun, dicarikan tempat lain yang kosong. Tetapi jika keluarga memaksa, pegawai cabang makam tidak dapat berbuat apa-apa, jika benar-benar terdapat penyakit menular pada jenazah lama. Darpada terjadi kesalahpahaman dan dinilai tidak dapat memberikan pelayanan yang baik. Hal ini sangat bertentangan dengan Perda No. 13 Tahun 2003.

Adapun data yang menunjukkan pemakaman tumpangan di Kota Surabaya pada tabel 2 sebagai berikut :

Tabel 2. Jumlah Pemakaman Tumpangan di Kota Surabaya Tahun 2001-2005

| No | Cabang makam | Sebelum Perda No. 13 Tahun 2003 dikeluarkan | Sesudah Perda No. 13 Tahun 2003 dikeluarkan | Jumlah (Orang) | Prosentase (%) |
|---------------|--|--|--|-------------------|----------------|
| 1. | M.I. Ngagel Rejo (Surabaya Selatan) | 2.390 | 1.461 | 3.851 | |
| 2. | M.I. Tembok Gede (Surabaya Pusat) | 2.758 | 1.973 | 4.731 | |
| 3. | M.I. Karang Tembok (Surabaya Utara) | 3.612 | 2.285 | 5.897 | |
| Jumlah | | 8.760 | 5.719 | 14.479 | 100,00 |

Sumber : Dinas Kebersihan dan Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya

M.I. Karang Tembok memiliki prosentase terbesar dalam pemakaman tumpangan, hal ini disebabkan karena adanya tingkat kepadatan penduduk Kota Surabaya.

B. Retribusi Pelayanan Pemakaman Tumpangan

Pemakaman tumpangan jika bukan milik keluarganya, tidak diperbolehkan, menurut Bapak Chalid Bukhari, selaku Kepala Bidang Sarana dan Prasarana Dinas Kebersihan dan Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya sebagai berikut :

“Mungkin. Jika ada izin tertulis dari ahli waris atau dicarikan tempat lain disekitarnya”. (Hasil wawancara pada tanggal 20 April 2006).

Jawaban yang sama diungkapkan oleh Bapak Marsudi selaku Kepala Urusan Penyiapan Lahan dan Pendataan Makam Dinas Kebersihan dan Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya sebagai berikut :

“Bisa. Diizinkan, jika ada izin tertulis dari ahli waris atau dialihkan ke TPU lain”. (Hasil wawancara pada tanggal 25 April 2006).

Dari beberapa hasil wawancara diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pemakaman tumpangan jika bukan milik keluarga bisa dilakukan. Tetapi terlebih dahulu harus minta izin atau pernyataan tidak keberatan secara tertulis dari keluarga ahli waris atau pihak yang bertanggung jawab atas jenazah yang ditumpangi atau

dialihkan ke TPU lain. Pada kenyataannya di lapangan, tidak pernah di jumpai.

Adapun pelayanan yang diberikan oleh aparat ditunjukkan dengan adanya komunikasi antara keluarga pemakaman tumpangan dan pegawai cabang makam diungkapkan Bapak Chalid Bukhari, selaku Kepala Bidang Sarana dan Prasarana Dinas Kebersihan dan Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya sebagai berikut :

“Komunikasinya baik, keluarga memberikan keterangan yang benar tentang adanya hubungan keluarga, supaya dapat dilakukan pemakaman tumpangan”. (Hasil wawancara pada tanggal 20 April 2006).

Bapak Choliq, Kepala Cabang Makam Ngagel Rejo dengan hasil wawancara sebagai berikut :

“Terjalin dengan baik, adanya hubungan timbal balik antara keluarga pemakaman tumpangan dengan pegawai cabang makam”. (Hasil wawancara pada tanggal 29 April 2006).

Dari beberapa hasil wawancara diatas, maka dapat disimpulkan bahwa komunikasi antara keluarga pemakaman tumpangan dan pegawai cabang makam baik, keluarga memberikan keterangan yang benar tentang adanya hubungan keluarga, supaya dapat dilakukan pemakaman tumpangan. Sehingga timbul adanya hubungan timbal balik atau saling menanggapi antara keluarga pemakaman tumpangan dengan pegawai cabang makam,

maka dapat disimpulkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya sikap dari petugas baik atau tanggap dan sopan. Kendalanya jika belum 3 tahun mengadakan pemakaman tumpangan, sekarang tidak diperbolehkan.

Pembahasan

Implementasi kebijakan adalah cara atau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok Pemerintah maupun swasta agar dapat menimbulkan sebuah kebijakan dan mencapai tujuannya yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Adapun teori yang akan dipakai dalam menganalisa dan menjelaskan fenomena yang muncul di lapangan akan mendasarkan juga pada sisi kebijakan ini namun bukan berarti penelitian ini mengabaikan teori lain yang sekiranya dapat mendukung penelitian terhadap fenomena yang ada, Perda No. 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah.

Dalam pelaksanaannya Dinas Kebersihan dan Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya bekerja sama dengan cabang-cabang makam untuk mengelola dan menyelenggarakan pemakaman jenazah sehingga dalam pelaksanaannya berjalan tertib dan tidak melanggar aturan yang ditetapkan oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya. Hal ini merupakan wujud dari Implementasi Perda No. 13 tahun 2003 tentang Pengelolaan Pemakaman Jenazah dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya. Dari hasil observasi yang dilihat di lapangan tentang Implementasi Perda No. 13 tahun 2003 tentang Pengelolaan Pemakaman Jenazah dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah di Dinas Kebersihan dan Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya dilakukan analisa sebagai berikut :

Pengelolaan Tempat Pemakaman (Pemesanan Petak Tanah Makam, Bagi Orang Yang Belum Meninggal)

Dalam pemesanan petak tanah makam tidak bisa mengikuti peraturan yang baru (Perda No.13 Tahun 2003). Tetapi pada saat ini masih ditemukan pemesanan adanya pemesanan petak tanah makam, dengan syarat mudah dan biaya sekitar Rp. 1.000.000,- bisa mendapatkan 1 petak tanah makam dengan ukuran 1x 2 meter. Hal ini tidak sesuai dengan Perda No. 13 tahun 2003 dan menurut Van Meter dan Van Horn, termasuk dalam ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan.

Pegawai cabang makam, tidak mengindahkan atau mentaati peraturan yang telah disepakati, untuk mengadakan pemesanan petak makam. Hal ini tidak sesuai dengan Perda No. 13 tahun 2003 dan menurut Van Meter dan Van Horn, termasuk dalam sumber-sumber kebijakan.

Pengguna lahan makam dapat pemesanan petak tanah makam dilakukan di cabang-cabang makam, sesuai keinginan. Hal ini tidak sesuai dengan Perda No. 13 tahun 2003 dan menurut Van Meter dan Van Horn, termasuk dalam ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan.

Biaya pemesanan petak tanah makam berasal dari pemesan petak tanah makam, untuk membiayai kebutuhan pelaksanaan pemakaman. Hal ini tidak sesuai dengan Perda No. 13 tahun 2003 dan menurut Van Meter dan Van Horn, termasuk dalam sumber-sumber kebijakan.

Orang-orang yang dilibatkan dalam pemesan petak tanah makam adalah pemesan petak tanah makam sebagai pembeli petak tanah makam dan pegawai cabang makam sebagai pelayan pemakaman. Hal ini tidak sesuai dengan Perda No. 13 tahun 2003 dan menurut Van Meter dan Van Horn, termasuk dalam ciri-ciri badan pelaksana.

Komunikasi antara pemesan petak tanah makam dan pegawai cabang makam baik, sehingga mengerti masalah yang dibicarakan. Hal ini tidak sesuai dengan Perda No. 13 tahun 2003 dan menurut Van Meter dan Van Horn, termasuk dalam

komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.

Kondisi ekonomi, sosial dan politik sangat mempengaruhi pemesanan petak tanah makam. Segi ekonomi, meskipun mahal, banyak pemesannya. Sosial, adanya toleransi untuk pengguna lahan makam lainnya. Politik, adanya Perda yang memperkuat larangan pemesanan petak tanah makam. Hal ini tidak sesuai dengan Perda No. 13 tahun 2003 dan menurut Van Meter dan Van Horn, termasuk dalam kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik.

Masih adanya petak tanah yang kosong mengakibatkan terjadinya pemesanan petak tanah makam, dulu boleh, tapi sekarang sudah tidak karena ada Perda No. 13 Tahun 2003, tetapi pada kenyataannya di lapangan masih ditemukan. Kendala tidak ada, karena sama-sama menyetujui kesepakatan tersebut. Hal ini tidak sesuai dengan Perda No. 13 tahun 2003 dan menurut Van Meter dan Van Horn, termasuk dalam ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan.

Penyelenggaraan Pemakaman (Pemakaman Tumpangan)

Pelaksanaan pemakaman tumpangan dilakukan, diatas atau disamping jenazah lama keluarganya, agar bisa berdekatan. Jika tidak ada, tidak boleh dengan batas waktu 3 tahun. Hal ini tidak sesuai dengan Perda No. 13 tahun 2003 dan menurut Van Meter dan Van Horn, termasuk dalam ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan.

Pemakaman tumpangan, jika belum sampai 3 tahun, dicarikan tempat lain yang kosong. Tetapi jika keluarga memaksa, pegawai cabang makam tidak dapat berbuat apa-apa, jika benar-benar terdapat penyakit menular pada jenazah lama. Hal ini tidak sesuai dengan Perda No. 13 tahun 2003 dan menurut Van Meter dan Van Horn, termasuk dalam sumber-sumber kebijakan.

Pemakaman tumpangan jika bukan milik keluarga bisa dilakukan. Tetapi terlebih dahulu harus minta izin atau pernyataan tidak keberatan secara tertulis dari keluarga ahli waris atau pihak yang bertanggung jawab atas jenazah yang ditumpangi atau dialihkan ke TPU lain. Pada kenyataannya di lapangan, tidak pernah di jumpai. Hal ini tidak sesuai dengan Perda No. 13 tahun 2003 dan menurut Van Meter dan Van Horn, termasuk dalam sumber-sumber kebijakan.

Retribusi diperlukan untuk membiayai pemakaman tumpangan dengan biaya yang sama dengan pemakaman biasa yaitu Rp. 50.000,-. Hal ini tidak sesuai dengan Perda No. 13 tahun 2003 dan menurut Van Meter dan Van Horn, termasuk dalam sumber-sumber kebijakan.

Yang dilibatkan dalam pemakaman tumpangan adalah keluarga yang memakamkan jenazah dan petugas yang melayani proses pemakaman jenazah. Hal ini tidak sesuai dengan Perda No. 13 tahun 2003 dan menurut Van Meter dan Van Horn, termasuk dalam ciri-ciri badan pelaksana.

Komunikasi antara keluarga pemakaman tumpangan dan pegawai cabang makam baik, keluarga memberikan keterangan yang benar tentang adanya hubungan keluarga, supaya dapat dilakukan pemakaman tumpangan. Sehingga timbul adanya hubungan timbal balik atau saling menanggapi antara keluarga pemakaman tumpangan dengan pegawai cabang makam. Hal ini tidak sesuai dengan Perda No. 13 tahun 2003 dan menurut Van Meter dan Van Horn, termasuk dalam komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.

Sikap petugas dalam melaksanakan tugasnya, baik atau tanggap dan sopan. Kendala dalam pemakaman tumpangan, jika belum 3 tahun mengadakan pemakaman tumpangan, sekarang tidak diperbolehkan. Hal ini tidak sesuai dengan Perda No. 13 tahun 2003 dan menurut Van Meter dan Van Horn, termasuk dalam sikap pelaksana-pelaksana.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan terhadap fokus penelitian ini, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Dalam pengelolaan tempat pemakaman (Pemesanan Petak Tanah Makam Bagi Orang Yang Belum Meninggal), pada saat ini di lapangan masih ditemukan praktek pemesanan petak tanah makam oleh pengguna lahan makam. Hal ini disebabkan oleh banyaknya permintaan dari masyarakat dan kurangnya pengawasan pegawai cabang makam oleh Dinas Kebersihan dan Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya, sehingga para pegawai tidak mengindahkan atau mentaati peraturan yang telah disepakati. Dengan diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2003 yang menyatakan larangan pemesanan petak tanah makam, yang masih dilakukan oleh pegawai cabang makam. Hal ini menunjukkan bahwa Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2003 belum dapat diimplementasikan secara efektif, baik oleh pegawai cabang makam maupun oleh masyarakat.
2. Penyelenggaraan pemakaman jenazah (pemakaman tumpangan) menurut Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2003, yang menyatakan bahwa batas paling singkat untuk dilakukan pemakaman tumpangan adalah dalam waktu 3 tahun, tetapi pada kenyataannya Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2003 tidak dilaksanakan karena adanya permintaan dan kebutuhan masyarakat akan lahan yang kurang memadai, sehingga implementasi kebijakan Pemerintah dalam pemakaman tumpangan belum sepenuhnya dapat diterapkan.

Saran

Mengacu pada kesimpulan dari hasil penelitian ini, maka peneliti memberikan saran-saran sebagai berikut :

1. Seharusnya pegawai cabang makam bekerjasama dan berusaha melakukan sosialisasi kepada masyarakat Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2003, sehingga diharapkan masyarakat lebih memahami alasan dibuatnya Peraturan Daerah tersebut semata-mata untuk kepentingan masyarakat.
2. Untuk penyelenggaraan pemakaman jenazah (pemakaman tumpangan), sebaiknya pegawai cabang makam mengkondisikan atau membuat pengelompokkan, sehingga pemakaman tumpangan dapat lebih tertib dan tidak merugikan pihak manapun.

DAFTAR PUSTAKA

- Alisjahbana, 2004. *Kebijakan publik Sektor Informal*, Surabaya: ITS Press.
- Dinas Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, 2005. *Rekapitulasi Jumlah Penduduk 2003-2005*, Surabaya.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho, 2003. *Kebijakan Publik (Formulasi, Implementasi dan Evaluasi)*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Ekowati, Mas Roro Lilik, 2005. *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan atau Program*, Surakarta: Pustaka Cakra.
- Faisal, Sanapiah, 2005. *Format-Format Penelitian Sosial*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Hamidi, MSi, 2004. *Metode Penelitian Kualitatif*, Malang: UMM Press.
- Islamy, Irfan, 2004. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Koryati, Nyimas Dwi, 2004. *Kebijakan dan Manajemen Pembangunan Wilayah*, Jakarta: Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia.

- Marwanto, Sigit, 2003. *Peran Pemerintah Kota Dalam Pengelolaan Pemakaman Umum di Surabaya*, Skripsi, Surabaya: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik- Universitas Airlangga.
- Miles, Matthew B dan Huberman, A. Michael, 2003. *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta: UI Press.
- Moleong, Lexy J, 2005. *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2004 tentang Retribusi Pelayanan Pemakaman, Pengabuan Jenazah dan Perizinan di Bidang Pemakaman.
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah.
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2005 tentang Organisasi Dinas Kota Surabaya.
- Soehartono, Irawati, 2004. *Metode Penelitian Sosial*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Subarsono, AG, 2005. *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono, 2004. *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung: CV. Alfabeta.
- Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 18 Tahun 1999 tentang Penetapan Lokasi Pemakaman Umum Dalam Satu Kawasan di Kelurahan Keputih dan Kelurahan Medokan Semampir Kecamatan Sukolilo Wilayah Surabaya Timur.
- Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 75 Tahun 1999 tentang Penunjukan dan Penetapan Lokasi Tanah Untuk Tempat Pemakaman Umum di Kelurahan Babat Jerawat Kecamatan Benowo.
- Surat Keputusan Walikota Surabaya Nomor 34 Tahun 2001 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Pertamanan Pemerintah Kota Surabaya.
- Surat Keputusan Walikota Surabaya Nomor 57 Tahun 2001 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kebersihan Pemerintah Kota Surabaya.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S, 2003. *Kebijakan Publik Yang Membumi (Konsep, Strategi dan Kasus)*, Jakarta: Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia.
- Tempo Interaktif, 17 November 2004.
- Usman, Husaini, 2003. *Metodologi Penelitian Sosial*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Wahab, Solichin Abdul, 2005. *Analisis Kebijaksanaan*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Winarno, Budi, 2004. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Pressindo.